

**EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
SISTEM PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN**



Building Future Leaders

**KHAIRUL ISMED
7647121413**

DOSEN:

Prof. Dr. Wibowo, S.E. M.Phil.
Prof. Dr. Hamidah, S.E., M.St.




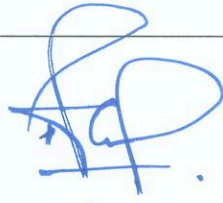
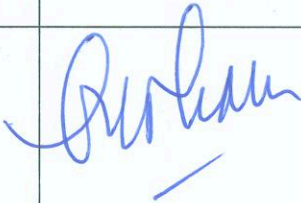


Disertasi yang Ditulis untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
untuk Mendapatkan Gelar Doktor

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS NEGERI JAKARTA
2019**



BUKTI PERSETUJUAN HASIL PERBAIKAN DISERTASI SETELAH UJIAN TERTUTUP

Nama : Khairul Ismed
No. Registrasi : 7647121413
Program Studi : Ilmu Manajemen - MSDM

No.	NAMA	TANDA TANGAN	TANGGAL
1.	Prof. Dr. Ir. Ivan Hanafi, M.Pd (Ketua)		7/8 2019
2.	Prof. Dr. Hamidah, SE., M.Si. (Sekretaris/Ko-Promotor)		17/08/2019
3.	Prof. Dr. Wibowo, S.E., M.Phil. (Promotor)		18/8/19
4.	Prof. Dr. Dedi Purwana, M.Bus. (Penguji)		16/8/2019
5.	Prof. Dr. Burhanuddin Tola, M.A. (Penguji)		14 Ags 2019
6.	Dr. Ari Saptono, M.Pd. (Penguji)		-13/8-19
7.	Prof. Dr. Payaman Simanjuntak, APU (Penguji Luar)		13 Agustus 2019



**PERSETUJUAN PANITIA UJIAN
DIPERSYARATKAN UNTUK UJIAN TERBUKA DISERTASI/
PROMOSI DOKTOR**

Promotor



Prof. Dr. Wibowo, S.E., M.Phil.
Tanggal: 18-8-19.....

Ko-Promotor



Prof. Dr. Hamidah, SE., M.Si.
Tanggal: 19/08/2019.....

NAMA

TANDA TANGAN

TANGGAL

Prof. Intan Ahmad, Ph.D
(Ketua)¹



23/08/2019

Prof. Dr. Ilza Mayuni, M.A
(Sekretaris)²



22-08-2019

Nama : Khairul Ismed

No. Registrasi : 7647121413

Tgl. Lulus : 8 Agustus 2019

¹⁾ Plt. Rektor Universitas Negeri Jakarta

²⁾ Plt. Direktur Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta

EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SISTEM PENGAWASAN KETENAGAKERJAAN

ABSTRAK

Penelitian ini dimaksudkan untuk melakukan evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Jawa Barat setelah diterbitkannya Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Metode yang digunakan adalah deskriptif *explanatory* dengan pendekatan kualitatif deskriptif dengan menggunakan Model Evaluasi CIPP yang dikembangkan oleh Stufflebeam. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara, forum grup diskusi (FGD) dan dokumentasi. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan belum berjalan secara optimal antara lain karena dari sisi kontek terdapat perdebatan terkait landasan hukum penyelenggaraan pengawasan ketenagakerjaan. Dari sisi masukan yaitu sumber daya pengawasan ketenagakerjaan yang sangat terbatas, seperti jumlah dan profesionalisme pegawai pengawas ketenagakerjaan yang rendah, mekanisme pengawasan ketenagakerjaan masih bersifat konvensional dan anggaran pengawasan ketenagakerjaan yang masih rendah. Dari sisi proses yaitu pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan masih bersifat konvensional Sedangkan dari sisi *output* (hasil) yaitu belum optimal penerimaan dan penerapan secara bersama (*tripartite*) norma ketenagakerjaan oleh pengawas ketenagakerjaan, pengusaha, dan pekerja. Akibatnya, masih banyak pelanggaran norma ketenagakerjaan dan kejadian kecelakaan kerja. Oleh sebab itu, disamping perlu peningkatan Sumber Daya Manusia secara kuantitas dan kualitas serta kecukupan anggaran, perlu penyempurnaan mekanisme pengawasan dan dukungan sarana kerja berupa perangkat informasi (*Information*), komunikasi (*Comunication*), dan teknologi (*Tegnology*).

Kata kunci: Evaluasi, Implementasi Kebijakan, Pengawasan Ketenagakerjaan

EVALUATION OF POLICY IMPLEMENTATION FOR LABOR INSPECTIONS SYSTEM

Abstract

This research is intended to evaluate the implementation of the labor inspection system policy in West Java Province after the issuance of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. The research methodology used is descriptive explanatory with descriptive qualitative approach using the CIPP Evaluation Model developed by Stufflebeam, while the methods of data collection in this research are including observation, interviews, and documentation. The data analysis techniques in this research uses an interactive analysis model. The results of this study indicate that the implementation of labor inspection system policies has not been running optimally, partly because of the context of the debate regarding the legal basis for the implementation of labor inspection. From the input side, there are very limited labor inspection resources, such as the number and professionalism of labor inspector employees, labor inspection mechanisms are still conventional and labor inspection budgets are still low. From the aspect of the process, namely the implementation of labor inspection is still conventional. While in terms of output that is not optimal acceptance and application together (tripartite) labor norms by labor inspectors, employers, and workers. This resulted in many violations of labor norms and work accidents that occurred in West Java Province. Therefore, besides increasing the Human Resources in terms of quantity and quality as well as the adequacy of the budget, the government also need to improve the mechanism of supervision and to support the work facilities in the form of information, communication, and technology equipments.

Keywords: *Evaluation, Policy Implementation, Labor Inspection*

RINGKASAN

A. Pendahuluan

Pekerja mempunyai peranan penting dan strategis dalam pembangunan bangsa. Untuk itu diperlukan pekerja yang berkualitas tinggi, handal, produktif dan berdaya saing. Pekerja handal yang produktif dan berdaya saing sangat dibutuhkan di era globalisasi sekarang ini, terutama sejak akhir tahun 2015 yang lalu kita memasuki kerja sama Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA).

Kualitas pekerja dipengaruhi juga oleh kualitas perlindungan tenaga kerja. Perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja/buruh dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha. Kualitas tenaga kerja yang rendah menyebabkan tenaga kerja kurang memahami bahkan tidak mengetahui hak dan kewajibannya sebagai seorang pekerja. Hak-hak pekerja untuk memperoleh hak perlindungan norma ketenagakerjaan telah diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Namun harus diakui bahwa perlindungan ketenagakerjaan di Indonesia sekarang ini belum sepenuhnya dapat terimplementasikan secara optimal. Hal ini ditandai dengan masih banyak terjadinya pelanggaran norma ketenagakerjaan. Selama tahun 2018 data Kementerian Ketenagakerjaan menunjukkan bahwa jumlah perusahaan yang melanggar norma ketenagakerjaan mencapai 24.163 perusahaan dari sebanyak 228.062 perusahaan.

Di Indonesia, pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan menjadi tugas Kementerian Ketenagakerjaan khususnya pada Direktorat Jenderal Pembinaan dan Pengawasan Ketenagakerjaan dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja (Ditjen Binwasnaker dan K3) sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Ketenagakerjaan (Permenaker) Nomor 13 Tahun 2015 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Ketenagakerjaan. Di setiap provinsi, pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan menjadi tugas Dinas atau unit yang menangani bidang ketenagakerjaan, tergantung pada Gubernur yang bersangkutan menetapkan susunan organisasinya. Di Provinsi Jawa Barat menjadi tugas Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Jawa

Barat sebagaimana tertuang dalam Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Barat nomor 78 Tahun 2017 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Rincian Tugas Unit dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Di Lingkungan Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat. Kegiatan pembinaan dan pengawasan di bidang ketenagakerjaan secara operasional dilakukan oleh Pengawas Ketenagakerjaan yang diangkat dalam jabatan fungsional.

Khususnya di Provinsi Jawa Barat, pada tahun 2018 tercatat sebanyak 174 orang Pengawas Ketenagakerjaan, terdiri dari 131 orang pengawas ketenagakerjaan umum, dan 43 orang pengawas ketenagakerjaan spesialis. Pengawas Ketenagakerjaan yang memiliki predikat Pegawai Penyidik Negeri Sipil (PPNS) di Provinsi Jawa Barat tercatat sebanyak 45 orang dari 174 orang pengawas ketenagakerjaan (Kementerian Ketenagakerjaan, 2018).

Terciptanya perlindungan ketenagakerjaan, termasuk kepatuhan pengusaha, menerapkan norma ketenagakerjaan serta tidak terjadi kecelakaan kerja (*zero accident*) harus menjadi spirit para pengawas ketenagakerjaan. Dalam rangka mewujudkan spirit tersebut, peneliti merasa terdorong untuk melakukan kajian ilmiah mengenai evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia.

Evaluasi Implementasi Kebijakan Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan dibatasi di Provinsi Jawa Barat, yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat, dengan sub fokus: 1) Landasan hukum kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan; 2) sumber daya sistem pengawasan ketenagakerjaan; 3) Implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan; dan 4) Ketercapaian hasil kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan.

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengevaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Jawa Barat, ditinjau dari sisi landasan hukum, sumber daya, pelaksanaan kebijakan, ketercapaian maupun kebermanfaatan sistem pengawasan ketenagakerjaan.

Penelitian ini menjadi sangat signifikan karena penelitian evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di provinsi Jawa Barat belum pernah dilakukan sebelumnya. Signifikansi dari penelitian ini akan dilihat dari sudut pandang tiga pihak yang berkepentingan dalam implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di provinsi Jawa Barat yaitu Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi,

Pengawas Ketenagakerjaan, dan perusahaan (pengusaha).

Sudah banyak peneliti sebelumnya meneliti menggunakan pendekatan model CIPP namun dengan demikian penelitian evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan belum diteliti oleh peneliti sebelumnya, sehingga evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan dan hasilnya dapat dijadikan acuan utama dalam meningkatkan efektivitas pengawasan ketenagakerjaan dengan memanfaatkan perangkat teknologi komunikasi dan informasi mutakhir berbasis digital sebagai upaya dari pengawasan ketenagakerjaan yang professional.

Dari beberapa teori evaluasi oleh para ahli terdapat persamaan prinsip bahwa evaluasi adalah proses kegiatan secara sistematis untuk mengumpulkan menganalisis dan menyajikan informasi, menilai dengan membandingkan dengan indikator evaluasi dan teori yang menunjang.

Secara etimologis implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan menggunakan Model Evaluasi CIPP yang dikembangkan oleh Stufflebeam. Model CIPP adalah model evaluasi yang memandang program atau kebijakan yang dievaluasi sebagai sebuah sistem. Model evaluasi CIPP ini direkomendasikan sebagai kerangka kerja sistematis yang memberi petunjuk kepada pembuat konsep, desain, implementasi, dan penilaian pelayanan dan menyediakan umpan balik, serta penilaian terhadap efektivitas proyek untuk perbaikan selanjutnya.

C. Hasil Penelitian

Berdasarkan hasil temuan penelitian tentang implementasi kebijakan sistem

pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Jawa Barat, dapat dirumuskan kesimpulan berikut:

1. Aspek konteks terkait landasan hukum meliputi dokumen landasan hukum, visi, misi, tujuan dan sasaran dinyatakan efektif. Hal ini dilihat dari kecenderungan jawaban informan sebanyak 52,84 persen menyatakan efektif dan 19,32 persen menyatakan sangat efektif terhadap landasan hukum implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan.
2. Aspek *input* terkait sumber daya pengawasan ketenagakerjaan yang meliputi perencanaan kegiatan, mekanisme kerja pengawasan ketenagakerjaan, sumber daya manusia pengawasan ketenagakerjaan, sarana dan prasarana pengawasan ketenagakerjaan, dan anggaran operasional pengawasan ketenagakerjaan dinyatakan efektif. Hal ini dilihat dari kecenderungan jawaban informan sebanyak 40,83 persen menyatakan efektif dan 33,50 menyatakan sangat efektif terhadap sumber daya implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan.
3. Aspek *process* terkait pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan meliputi proses pembinaan norma ketenagakerjaan, pemeriksaan norma ketenagakerjaan baik pertama, berkala, ulang, dan khusus, pengujian objek teknis/peralatan keselamatan dan kesehatan kerja, penyidikan tindak pidana ketenagakerjaan, dan pelaporan individu dan unit kerja dinyatakan efektif. Hal ini dilihat dari kecenderungan jawaban informan sebanyak 48,49 persen menyatakan efektif dan 42,19 persen menyatakan sangat efektif terhadap implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan.
4. Aspek *product* terkait hasil pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan meliputi peningkatan pemahaman dan ketaatan pengusaha dan pekerja terhadap aturan perundangan ketenagakerjaan, pelaksanaan nota pemeriksaan dan pengujian sesuai dengan waktu yang ditetapkan oleh perusahaan, dan pelaksanaan berita acara penyidikan tindak pidana ketenagakerjaan sesuai dengan waktu yang ditetapkan oleh perusahaan dinyatakan efektif. Hal ini dilihat dari kecenderungan jawaban informan sebanyak 72,35 persen menyatakan efektif dan 21,59 persen menyatakan sangat efektif terhadap implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan.
5. Kebijakan yang membuat implementasi pengawasan tidak optimal adalah:

- a. Ketentuan yang menarik tenaga Pengawas ketenagakerjaan di bawah Pemerintah Provinsi. Pemerintah daerah sering mengalih tugaskan tenaga pengawas ketenagakerjaan yang telah dipersiapkan.
 - b. Jumlah Pengawas Ketenagakerjaan yang terbatas, dan juga dengan keterbatasan mengoperasikan teknologi informasi.
6. Kebaruan dari penelitian ini adalah:
- a. Penerapan model evaluasi CIPP yang dikembangkan oleh Daniel L. Stufflebeam pada evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan.
 - b. Penggunaan sistem informasi (*Information*), komunikasi (*Communication*) dan teknologi (*Technology*) dalam pelaksanaan tugas pengawasan ketenagakerjaan.
 - c. Penyusunan model evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan dengan memadukan teori evaluasi kebijakan Nugroho (2014) dengan menggunakan analisis CIPP.

Berikut terkait hasil penelitian tentang implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi Jawa Barat, dapat direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dokumen landasan hukum sistem pengawasan ketenagakerjaan perlu ditinjau kembali yang terkait dengan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana tertuang dalam lampiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, angka romawi I, huruf G mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Tenaga Kerja, yaitu khususnya pada nomor 4 sub bidang pengawasan ketenagakerjaan.

Sebaiknya Kepala Dinas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat membentuk kantor Unit Pelaksana Teknis Daerah Pengawasan Ketenagakerjaan di Kabupaten/kota atau 2 kabupaten/kota atau di setiap kawasan industri yang memiliki banyak objek pengawasan ketenagakerjaannya agar laporan hasil pelaksanaan tugas dapat diselesaikan dengan segera dan pengusaha maupun pekerja di Kabupaten/Kota dapat lebih mudah untuk komunikasi dalam pengurusan Administrasi, salah satu contoh

Kota Bekasi dan Kabupaten Bekasi. Hal ini mengingat jarak antara kota Bekasi dengan Karawang yang cukup macet.

2. Beberapa rekomendasi terkait Sumber Daya Pengawasan Ketenagakerjaan di lingkungan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat yaitu pertama, meminta komitmen pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat untuk mendayagunakan pegawai Pengawas Ketenagakerjaan yang ada di lingkungan Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat, dan tidak memindahkan pengawas ketenagakerjaan keluar unit pengawasan ketenagakerjaan. Kedua, merekrut pegawai baru untuk mengisi lowongan jabatan fungsional pengawas ketenagakerjaan.

Ketiga, menambah kuota kesempatan pendidikan dan pelatihan pengawas ketenagakerjaan yang dilaksanakan oleh Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Kementerian Ketenagakerjaan untuk calon pengawas ketenagakerjaan yang berasal dari Provinsi Jawa Barat. Keempat, Badan Pendidikan dan Pelatihan Pemerintah Daerah Jawa Barat dapat melakukan pendidikan dan pelatihan pengawas ketenagakerjaan secara swakelola yang bekerja sama dengan Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Kementerian Ketenagakerjaan. Kelima, merubah pola pendidikan dan pelatihan pengawas ketenagakerjaan dari sistem klasikal penuh selama empat bulan menjadi sistem pendidikan dan pelatihan pengawas ketenagakerjaan *on-line* berbasis *website*.

Untuk meningkatkan motivasi kerja pengawas ketenagakerjaan, perlu diberikan *reward* dan *funishment* yang jelas kepada pengawas ketenagakerjaan. *Reward* dapat berupa pemberian tunjangan fungsional yang besarnya seimbang dengan beban dan resiko kerja yang dihadapi pengawas ketenagakerjaan. Pengawas ketenagakerjaan perlu mendapatkan perlindungan hukum dari berbagai resiko ancaman pekerjaan. Sebaliknya apabila pengawas ketenagakerjaan terindikasi melakukan pelanggaran hukum dalam melaksanakan tugas maka segera diberikan tindakan tegas sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

Pejabat Struktural di bidang pengawasan ketenagakerjaan seperti Kepala Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan, Kepala Seksie Norma Kerja, Kepala Seksie Keselamatan dan Kesehatan Kerja, Kepala Seksie Penegahan Hukum, dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah Pengawasan Ketenagakerjaan, dijabat oleh seseorang

yang memiliki kompetensi teknis di bidang pengawasan ketenagakerjaan agar pelaksanaan tugas bisa lebih cepat dan tepat.

Seluruh pengawas ketenagakerjaan diharuskan dan difasilitasi mengikuti pelatihan peningkatan kompetensi (*upgrading skill*) setiap tahun, seperti kemampuan teknis, kemampuan berbahasa asing, kemampuan psikologi komunikasi, serta pemanfaatan sistem ICT (*Information, Communication, Technology*).

Norma Standar Prosedur Kriteria (NSPK) diupayakan segera diterbitkan dan diharapkan isinya merupakan panduan secara jelas dan detail tentang pelaksanaan tugas pengawasan ketenagakerjaan agar seluruh pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia seragam dalam melaksanakan tugas, termasuk format laporan pemeriksaan khusus maupun cara berkomunikasi dengan stakeholders.

Sarana Prasarana yaitu Gedung kantor diupayakan untuk segera direalisasikan dan tidak terlalu jauh antara satu kabupaten dan yang lainnya sehingga bisa melaksanakan tugas dengan sebaik baiknya.

Tunjangan fungsional pengawas ketenagakerjaan diupayakan untuk ditingkatkan disesuaikan dengan tingkat resiko, beban kerja dan jabatan pengawas ketenagakerjaan. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pengawas ketenagakerjaan dan menghindari terhadap pungutan liar maupun gratifikasi, sehingga perlu peningkatan anggaran unit pengawasan supaya dapat mencukupi untuk memenuhi tugas pokok dan/atau Standar Pelayanan Minimal.

3. Perlu revisi Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 33 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan Ketenagakerjaan, sebab terdapat beberapa sanksi yang kurang tegas dan banyak sanksi administrasi, sehingga pengawasan kurang leluasa dalam menindak pelanggaran, dan khususnya Pasal 64, 65 serta 66 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 perlu dihilangkan.
4. Dalam hal pelaporan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat memanfaatkan website wajib lapor ketenagakerjaan di perusahaan yang telah dibangun oleh Kementerian Ketenagakerjaan. Pengawas ketenagakerjaan perlu

mengoptimalkan pemanfaatan jejaring pengawasan ketenagakerjaan yang telah dibentuk.

5. Perlu dilakukan penelitian lanjutan terhadap efektifitas pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan pada era otomasi.



LEMBAR PERNYATAAN

Saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa Disertasi yang saya susun sebagai syarat untuk memperoleh gelar Doktor dari Program Pasca Sarjana Universitas Negeri Jakarta seluruhnya merupakan hasil karya saya sendiri.

Adapun bagian-bagian tertentu dalam penulisan Disertasi yang saya kutip dari hasil karya orang lain telah dituliskan sumbernya secara jelas sesuai dengan norma, kaidah, dan etika penulisan ilmiah.

Apabila dikemudian hari ditemukan seluruh atau sebagian Disertasi ini bukan hasil karya saya sendiri atau adanya plagiat dalam bagian-bagian tertentu, saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya sandang dan sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.







KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS NEGERI JAKARTA
UPT PERPUSTAKAAN

Jalan Rawamangun Muka Jakarta 13220

Telepon/Faksimili: 021-4894221

Laman: lib.unj.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika Universitas Negeri Jakarta, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Khairul Ismed
NIM : 7647121413
Fakultas/Prodi : Ilmu Manajemen/MSDM
Alamat email : khisme2000@yahoo.com ; khairulismed_im12s3@mahasiswa.unj.ac.id

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada UPT Perpustakaan Universitas Negeri Jakarta, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

☐ Skripsi ☐ Tesis ☒ Disertasi ☐ Lain-lain (.....)

yang berjudul :

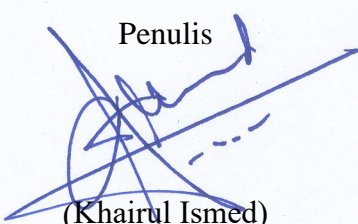
Evaluasi Implementasi Kebijakan Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan

Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini UPT Perpustakaan Universitas Negeri Jakarta berhak menyimpan, mengalihmediakan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (*database*), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan Universitas Negeri Jakarta, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta, 9 April 2020

Penulis

(Khairul Ismed)



KATA PENGANTAR

Kualitas pekerja dipengaruhi oleh banyak faktor, termasuk kualitas perlindungan tenaga kerja. Perlindungan terhadap tenaga kerja dimaksudkan untuk menjamin hak-hak dasar pekerja dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha. Kualitas tenaga kerja yang rendah menyebabkan tenaga kerja kurang memahami bahkan tidak mengetahui hak dan kewajibannya sebagai seorang pekerja. Hak-hak pekerja untuk memperoleh hak perlindungan norma ketenagakerjaan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Namun harus diakui bahwa perlindungan ketenagakerjaan di Indonesia sekarang ini belum sepenuhnya dapat terimplementasikan secara optimal. Hal ini ditandai dengan masih banyak terjadinya pelanggaran norma ketenagakerjaan. Selama tahun 2018 data Kementerian Ketenagakerjaan menunjukkan bahwa jumlah perusahaan yang melanggar norma ketenagakerjaan mencapai 24.163 perusahaan dari sebanyak 228.062 perusahaan.

Terciptanya perlindungan ketenagakerjaan, termasuk kepatuhan pengusaha, menerapkan norma ketenagakerjaan serta tidak terjadi kecelakaan kerja (*zero accident*) harus menjadi spirit para pengawas ketenagakerjaan. Dalam rangka mewujudkan spirit tersebut, peneliti merasa terdorong untuk melakukan kajian ilmiah mengenai evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia.

Secara metodologis, peneliti dalam melakukan pengamatan, wawancara dan penggalan informasi serta penelusuran dan menganalisis dokumen dalam pendekatan kualitatif, beberapa kali harus bekerja di lokasi layaknya seperti pegawai setempat,

bertujuan menangkap jawaban lebih dalam mengapa dan bagaimana terselenggaranya pengawasan ketenagakerjaan yang ada secara nyata di tengah kegiatan dan aturan organisasi pemerintah.

Disertasi ini difokuskan pada evaluasi implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan dibatasi di Provinsi Jawa Barat, yang dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat, dengan sub fokus landasan hukum kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan, sumber daya sistem pengawasan ketenagakerjaan, implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan, dan ketercapaian hasil kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan.

Akhirnya, hasil penelitian ini dapat diungkapkan simpulan awal bahwa implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di lingkungan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat mulai dari penyusunan rencana kerja, pelaksanaan pengawasan, hingga pelaporan sudah dilaksanakan sesuai standar operasional prosedur pengawasan ketenagakerjaan namun masih dikerjakan secara konvensional. Untuk itu dengan ada kemajuan teknologi informasi komunikasi disarankan seluruh rangkaian implementasi kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan dapat menggunakan teknologi informasi komunikasi tersebut.

Tiada hal yang sempurna, dengan kerendahan hati peneliti menghargai masukan positif dan kritikan konstruktif agar karya ini dapat memberikan manfaat baik ilmu pengetahuan maupun nilai tambah praktek kehidupan sehari-hari.

Jakarta, Agustus 2019



Khairul Ismed
7647121413

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur peneliti panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan rahmatNya, yang telah memberikan kekuatan jasmani, rohani, ketekunan, kesabaran dan ilham pengetahuan sehingga peneliti berhasil menyelesaikan disertasi ini dengan judul Evaluasi Implementasi kebijakan Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan. Disertasi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Pasca Sarjana Universitas Negeri Jakarta, telah membahas tentang teori-teori evaluasi kebijakan, hukum, peraturan perundang-perundangan, serta pengetahuan tentang sistem manajemen secara terintegrasi pada umumnya dan lebih khusus pada masalah-masalah kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan.

Penyelesaian disertasi ini akan terwujud tanpa adanya petunjuk, bantuan, dan bimbingan dari berbagai pihak yang telah membantu, membimbing dan mengarahkan peneliti dalam menyusun disertasi ini. Dengan segala kerendahan dan ketulusan hati, kami ucapkan terima kasih tak terhingga atas bantuan, bimbingan, arahan dan doa yang telah diberikan kepada peneliti baik secara langsung maupun tidak langsung kepada :

1. Profesor Intan Ahmad, Ph.D sebagai Plt. Rektor Universitas Negeri Jakarta yang telah menerbitkan dan menetapkan berbagai kebijakan baru, khususnya kebijakan-kebijakan dalam hal penyelesaian studi, penelitian dan penulisan disertasi yang lebih baik.
2. Profesor Dr. Ilza Mayuni, MA sebagai Plt. Direktur Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta yang telah menerbitkan dan menetapkan berbagai kebijakan baru, khususnya kebijakan-kebijakan dalam hal penyelesaian studi, penelitian dan penulisan disertasi yang lebih baik.

3. Profesor Dr. Wibowo, SE., M.Phil., selaku promotor utama, yang telah banyak meluangkan waktunya untuk membimbing, membantu, dan memberikan petunjuk serta bantuan yang berguna bagi peneliti dalam menyelesaikan disertasi ini.
4. Prof. Dr. Hamidah, S.E., M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Manajemen (IM)/Manajemen Sumberdaya Manusia (MSDM) Program Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta dan sekaligus selaku co-promotor, yang telah banyak meluangkan waktunya untuk membimbing, membantu, dan memberikan petunjuk serta bantuan yang berguna bagi peneliti dalam menyelesaikan disertasi ini.
5. Seluruh Dosen Program Pascasarjana (S3) Universitas Negeri Jakarta yang telah memberikan masukan dan saran sangat berharga dalam penulisan disertasi ini.
6. Prof. Dr. Anis Eliyana, M.Si., selaku Guru Besar Tetap Universitas Airlangga yang ditunjuk sebagai penguji luar.
7. Prof. Dr. Payaman Simanjuntak, APU., selaku Guru Besar Tetap Universitas Krisnadwipayana yang ditunjuk sebagai penguji luar.
8. Segenap staff dan pegawai Pascasarjana Universitas Negeri Jakarta telah memberikan kemudahan dan memberikan fasilitas serta pelayanan yang baik selama peneliti mengikuti perkuliahan.
9. Irjen. Pol. Sugeng Priyanto, selaku Direktur Jenderal Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan dan Keselamatan dan Kesehatan Kerja, Kementerian Ketenagakerjaan, yang telah memberikan data dan informasi melalui wawancara di Kantor Kementerian Ketenagakerjaan RI.
10. Teman-teman Angkatan 2012 Ilmu Manajemen - Manajemen Sumber Daya Manusia yang tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu, yang telah memberikan bantuan dan dorongan sehingga peneliti dapat menyelesaikan disertasi ini.

11. Bapak, ibu, dan mertua, isteri dan anak-anak tercinta, dan adik-adik tersayang serta segenap anggota keluarga yang senantiasa memberikan dukungan moril, materiil, dan doa kepada peneliti selama peneliti menyusun dan menyelesaikan disertasi ini.

Menyadari akan segala keterbatasan yang ada, terutama yang berkaitan dengan biaya pendidikan dan waktu, maka penelitian disadari masih jauh dari kesempurnaan, namun demikian peneliti sangat berharap penelitian ini akan menjadi salah satu masukan bagi pemerintah dan pengusaha untuk memperbaiki kebijakan sistem pengawasan ketenagakerjaan di Indonesia demi perlindungan pekerja/buruh dan kesejahteraan dan kemajuan bangsa Indonesia.

Semoga Allah Subhanahu Wataala, Tuhan yang Maha Pengasih dan Penyayang memberikan yang terbaik bapak, ibu, dan saudara-saudara sekalian dengan tulus dan ikhlas telah memberikan bantuan pemikiran bagi peneliti.

Jakarta, Agustus 2019

Khairul Ismed



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN KOMISI PROMOTOR.....	iii
ABSTRAK.....	vii
RINGKASAN.....	ix
LEMBAR PERNYATAAN.....	xvii
KATA PENGANTAR	xix
UCAPAN TERIMA KASIH.....	xxiii
DAFTAR ISI.....	xxvii
DAFTAR GAMBAR	xxix
DAFTAR TABEL.....	xxxii
DAFTAR LAMPIRAN	xxxiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Pembatasan Penelitian	13
C. Masalah Penelitian.....	14
D. Pertanyaan Penelitian	14
E. Tujuan Penelitian.....	14
F. Signifikansi Penelitian.....	15
G. Kebaruan Penelitian.....	15
BAB II KAJIAN PUSTAKA	17
A. Latar Belakang Teori	17
B. Hasil Penelitian yang Relevan.....	111

C. Kerangka Teori dan Kriteria Penelitian	151
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	159
A. Waktu dan Tempat Penelitian	159
B. Desain Penelitian.....	160
C. Informan.....	161
D. Penyusunan Instrumen Penelitian	162
E. Data dan Teknik Analisis Data.....	167
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	173
A. Profil Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat.....	173
B. Hasil Penelitian	182
1. Hasil Penelitian Evaluasi <i>Context</i> (Kontek).....	182
2. Hasil Penelitian Evaluasi <i>Input</i> (Masukan).....	196
3. Hasil Penelitian Evaluasi <i>Process</i> (Proses).....	212
4. Hasil Penelitian Evaluasi <i>Product</i> (Produk).....	221
C. Pembahasan Hasil Penelitian	226
1. Pembahasan Hasil Penelitian Evaluasi <i>Context</i> (Kontek).....	226
2. Pembahasan Hasil Penelitian Evaluasi <i>Input</i> (Masukan).....	234
3. Pembahasan Hasil Penelitian Evaluasi <i>Process</i> (Proses).....	246
4. Pembahasan Hasil Penelitian Evaluasi <i>Product</i> (Produk).....	254
D. Kebaruan Hasil Penelitian.....	260
BAB V PENUTUP.....	261
A. Simpulan	261
B. Rekomendasi.....	263
DAFTAR PUSTAKA.....	269
RIWAYAT HIDUP.....	383

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Kasus Pemutusan Hubungan Kerja Tahun 2012 - 2018.....	5
Gambar 2.1 Model Evaluasi <i>Contexts, Input, Process dan Product</i> (CIPP)	36
Gambar 2.2 Model Sederhana Evaluasi Implementasi Kebijakan (Nugroho, 2014)	52
Gambar 2.3 Proses Kebijakan Disarankan (Nugroho, 2014).....	54
Gambar 2.4 Langkah-langkah Pengawasan	72
Gambar 2.5 Kerangka Manajemen Modal Insani (<i>Human Capital Management framework</i>)	109
Gambar 3.1 Desain Evaluasi Implementasi Kebijakan Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan, diolah oleh Ismed (2019)	160
Gambar 4.1 Struktur Organisasi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat	175
Gambar 4.2 Bagan Wilayah Kerja Bidang Pengawasan Ketenagakerjaan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat	181
Gambar 4.3. Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Unit Kerja Dan Jenis Kelamin	205
Gambar 4.4 Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Unit Kerja dan Umur	205
Gambar 4.5 Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Unit Kerja dan Jabatan Fungsional	206
Gambar 4.6 Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Unit Kerja dan Latar Belakang Pendidikan.....	206

Gambar 4.7 Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Unit

Kerja dan Masa Kerja 207

Gambar 5.1 Desain Evaluasi Implementasi kebijakan Sistem Pengawasan

Ketenagakerjaan, diolah oleh Ismed (2019) 263



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Kasus Pemogokan Tahun 2012-2018.....	4
Tabel 2.1 Pendekatan-pendekatan dalam Evaluasi Implementasi Kebijakan versi Dunn.....	49
Tabel 2.2 Matrik Matland.....	50
Tabel 2.3 Matriks CIPP	155
Tabel 2.4 Kriteria Evaluasi Kebijakan Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan.....	156
Tabel 3.1 Kisi-Kisi Instrumen Evaluasi Kebijakan Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan.....	164
Tabel 3.2 Skala Penilaian Kriteria Evaluasi	167
Tabel 4.1 Sasaran dan Indikator Kinerja Utama Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat Tahun 2013-2018.....	176
Tabel 4.2 Sebaran Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat	181
Tabel 4.3 Data Wajib Lapor Ketenagakerjaan Tahun 2014-2018 di Provinsi Jawa Barat.....	182
Tabel 4.4 Hasil Evaluasi <i>Context</i> (kontek) Sesuai Hasil Sebaran Kuesioner.....	186
Tabel 4.5 Matriks Perkembangan Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan Di Indonesia Periode Orde Lama Hingga Saat ini	190
Tabel 4.6 Sasaran dan Indikator Kinerja Utama Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat Tahun 2013-2018.....	195
Tabel 4.7 Hasil Evaluasi <i>Input</i> (Masukan) Sesuai Hasil Sebaran Kuesioner.....	197
Tabel 4.8 Data Pejabat Struktural yang Sudah/Belum Mengikuti Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan Ketenagakerjaan	202

Tabel 4.9 Peserta Pendidikan dan Pelatihan Dasar Pengawas Ketenagakerjaan

Tahun 2014-2018 Berasal dari Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Jenis

Kelamin, Pangkat, dan Latang Belakang Pendidikan 208

Tabel 4.10 Hasil Evaluasi *Process* (Proses) Sesuai Hasil Sebaran Kuesioner 213

Tabel 4.11 Hasil Evaluasi *Product* (Produk) Sesuai Hasil Sebaran Kuesioner 222



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.	Pedoman Wawancara Penelitian Evaluasi Implementasi kebijakan sistem Pengawasan Ketenagakerjaan.....	279
Lampiran 2.	Identitas Responden.....	299
Lampiran 3.	Hasil Wawancara 1	301
Lampiran 4.	Instrumen Kuesioner Penelitian Evaluasi Implementasi Kebijakan Sistem Pengawasan Ketenagakerjaan	356
Lampiran 5.	Hasil Olahan Jawaban Kuesioner Terkait.....	363
Lampiran 6.	Kode Etik Pengawas Ketenagakerjaan	370
Lampiran 7.	Data Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan di Indonesia Tahun 2014– 2018	371
Lampiran 8.	Data Jumlah Perusahaan Berdasarkan Provinsi dan Klasifikasi Perusahaan di Indonesia Tahun 2014 – 2018	372
Lampiran 9.	Data Penduduk yang Bekerja Menurut Provinsi Dan Pendidikan Tahun 2018	373
Lampiran 10.	Data Penduduk yang Bekerja Menurut Provinsi Dan Lapangan Usaha Tahun 2018	374
Lampiran 11.	Data Penduduk yang Bekerja Menurut Provinsi dan Status Pekerjaan Tahun 2018	375
Lampiran 12.	Data Penduduk yang Bekerja Menurut Pendidikan di Provinsi Jawa Barat Tahun 2014 – 2018.....	376
Lampiran 13.	Data Penduduk yang Bekerja Menurut Status Pekerjaan di Provinsi Jawa Barat Tahun 2014 – 2018.....	376

Lampiran 14. Data Penduduk yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha di Provinsi Jawa Barat Tahun 2014 – 2018	377
Lampiran 15. Data Pengawas Ketenagakerjaan, Jumlah Perusahaan, Luas Wilayah dan Jumlah Tenaga Kerja di Wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018....	378
Lampiran 16. Data Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Jenis Kelamin, Umur, Jabatan, dan Wilayah Kerja Tahun 2018	378
Lampiran 17. Data Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Jenis Kelamin, Profesionalisasi, dan Wilayah Kerja Tahun 2018	379
Lampiran 18. Data Pengawas Ketenagakerjaan Provinsi Jawa Barat Berdasarkan Masa Kerja, Latar Belakang Pendidikan, dan Wilayah Kerja Tahun 2018.....	379
Lampiran 19. Jarak dan Waktu Tempuh dari Kantor Bupati/Walikota ke Masing-masing Kantor Unit Pelaksana Teknis Daerah.....	380
Lampiran 20. Jarak dan Waktu Tempuh dari Masing-masing Kantor Unit Pelaksana Teknis Daerah ke Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Barat.....	382